JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 13/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1940/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Reglamento europeo, mercados agrarios, art. 18.1.e) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de agosto de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «El artículo 167 bis del Reglamento europeo sobre la organización común de mercados agrarios, que permite a los Estados miembros -establecer normas de comercialización para regular la oferta con la finalidad de mejorar la situación del mercado en un momento determinado-.

   Me gustaría saber si se ha utilizado esta regulación para retirar productos alguna vez en los últimos diez años, qué productos, en qué fechas exactamente, qué cantidad se ha retirado, dónde se han almacenado y qué se ha hecho con los productos retirados cuando se han dejado de almacenar».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 8 de septiembre de 2025, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA, en adelante) responde lo siguiente:

«En fecha 26 de agosto, la UIT Central del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública remitió a través de la Aplicación GESAT (Aplicación para la Gestión de las Solicitudes de Acceso) la citada solicitud al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), por entender que este Departamento es competente para resolver la misma.

Don [nombre y apellidos del reclamante] *ha presentado en el MAPA desde el año 2023 y hasta la fecha (bien directamente en el MAPA, o bien a través de solicitudes recibidas y duplicadas de otras presentadas en otros Departamentos) un total de 59 solicitudes de acceso a la información pública al amparo de la LTAIPBG.*

En relación con esta circunstancia, hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la LTAIPBG, relativo a las causas de inadmisión, ampara la inadmisión a trámite de las solicitudes:

"e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

Asimismo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio de 2016, considera que una solicitud puede entenderse como "abusiva" y "no justificada con la finalidad de la ley" cuando concurren determinadas circunstancias que explica y desarrolla.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la Resolución del CTBG 903/2024, de 14 de octubre de 2024, recaída en una reclamación interpuesta por don [nombre y apellidos del reclamante] *contra una resolución del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, en la que desestima su reclamación con base, precisamente, en el citado artículo 18.1.e), y en diversa jurisprudencia que cita.*

Finalmente, el CTBG en su resolución de 25 de junio de 2025, recaída en la Reclamación 623/2025, desestimó una reclamación interpuesta contra una resolución del MAPA, relativa a un caso idéntico al analizado.

Por tanto, teniendo en cuenta que los antecedentes de hecho son sustancialmente idénticos, se considera aplicable al presente supuesto la fundamentación jurídica expuesta en las mencionadas resoluciones del CTBG, que se dan por reproducidas.

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

En consecuencia, por esta Secretaría General Técnica se resuelve inadmitir a trámite la presente solicitud por incurrir en el supuesto previsto en el artículo 18.1.e) de la LTAIPBG».

3. Mediante escrito registrado el 9 de septiembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

   «El Ministerio alega según el artículo 18.1.e que "mis peticiones son manifiestamente repetitivas o tiene un carácter abusivo no justificado". Sin embargo, mi anterior petición fue el 7 de mayo de 2025, es decir, han pasado 111 días entre fechas. Claramente hay un afán de opacidad, no estoy inhabilitado para preguntar, ha pasado ya el suficientemente para que me respondan».

4. Con fecha 10 de septiembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 19 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «PRIMERO.- La LTAIPBG, en su artículo 18, regula las causas de inadmisión, estableciendo que:

   "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

   e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

   En relación con esta causa de inadmisión, el CTBG (...) ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/003/2016, de 14 de julio de 2016.

   En lo que se refiere al "carácter abusivo", se proporcionan algunos supuestos o elementos que delimitan el alcance de tal concepto, tales como:

   -Cuando puede reconducirse al "abuso de derecho" tal y como se recoge en el Código Civil (acto que por su objeto o por sus circunstancias sobrepase los límites normales del ejercicio de un derecho).

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

-Cuando incide de tal manera en el servicio público que dificulta, distorsiona, afecta negativamente a su normal funcionamiento, impidiendo la realización de las tareas normales y cotidianas que tiene encomendadas.

Asimismo, se aportan diversas consideraciones con respecto a los requisitos sobre cuándo se considera que se cumple o no la finalidad de la Ley de Transparencia.
(...)

TERCERO.- En cuanto al concepto de "abuso de derecho" en que se basa la resolución, éste consta de un "elemento objetivo", y se destaca que Don [nombre y apellidos del reclamante] *ha presentado en los últimos años (2023 a 2025) en este Ministerio 60 solicitudes de información pública. Se adjunta en el anexo un cuadro recopilatorio de las mismas, con el detalle de la fecha de presentación, centro directivo competente, temática, o el sentido de la resolución.*

Como se puede observar, desde este Departamento se ha venido dando cumplida respuesta a sus numerosas solicitudes de información -en sentido estimatorio la mayoría de ellas, como puede comprobarse en la columna Tipo de resolución-. No obstante, en el mes de octubre de 2024 se consideró que su modo de proceder era abusivo y no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia, fundamentalmente con base, y motivado, en las resoluciones del CTBG citadas anteriormente.

En lo que concierne únicamente al ámbito competencial del MAPA, el listado anexo demuestra el elevado número de solicitudes presentadas referidas a temas muy diversos, en las que se demanda información con un grado de detalle muy concreto, continuadas en el tiempo y que afectan a distintos centros directivos.

Por otra parte, debe resaltarse que el listado expuesto no deja de ser una pequeña muestra del conjunto total de solicitudes presentadas por la misma persona en los veintidós ministerios que conforman el actual Gobierno, dado que su modo de proceder no se limita a un único ministerio (en este caso, el MAPA), sino que es general para todos los departamentos de la Administración General del Estado, como es ya de notorio conocimiento

Respecto al elemento subjetivo del "abuso de derecho", hay que tener en cuenta que dentro de las características del concepto de "excesivo", se consideran incluidas las situaciones que no están justificadas por la finalidad de la Ley de transparencia, ya que estas solicitudes obedecen a un interés particular del solicitante, de modo que el derecho de acceso y a la transparencia no puede ser utilizado para intereses

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

y usos particulares, de forma que se distorsione su objetivo de eficaz seguimiento de la gestión del Estado y su administración en el cumplimiento de sus servicios.

En este sentido, la actuación del reclamante causa un perjuicio cierto, concreto y demostrable en las distintas unidades de este Ministerio, que deben paralizar o aplazar el desempeño de su trabajo habitual.

Por tanto, además del criterio objetivo (constituido por las solicitudes presentadas por el interesado en los años 2023 a 2025) hay que añadir la "valoración subjetiva" que supone esta actuación y que no se puede deslindar de lo anterior, lo que afecta al trabajo de la UIT de este Departamento y de los distintos centros directivos que deben llevar a cabo la investigación, averiguación, estudio, etc., de los datos por los que se interesa el ahora reclamante, además de incidir negativamente en la tramitación de las solicitudes de información presentadas por otros ciudadanos que sí que ostentan un interés legítimo amparado por la LTAIPBG.

Como conclusión, este elevado número de solicitudes (criterio cuantitativo) unido a la concurrencia de estas circunstancias valorativas en la actuación del solicitante (criterio subjetivo) acreditan que no nos encontramos ante el ejercicio de un derecho a la información amparado en el LTAIPBG, sino en un abuso de tal derecho, que se extralimita de lo que es el proceder normal de un ciudadano que se dirige a la Administración en demanda de una determinada información o de un dato en concreto, que es la finalidad sustancial de la Ley de Transparencia

Es decir, tal y como considera ese CTBG "las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes".

Como se indica por el CTBG en su documento "100 Preguntas sobre Transparencia", en la pregunta 58:

"Si un mismo solicitante presenta muchas solicitudes de información, ¿puedo considerarlo abusivo? No, el abuso no se relaciona con la cantidad de solicitudes, sino con su naturaleza e intención. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha aprobado el criterio interpretativo 3/2016 a este respecto."

En este CI se recogen algunos elementos definitorios que concurren en este caso: el ejercicio del derecho abusivo cuantitativa y cualitativamente; cuando pueda considerarse excesivo; cuando sobrepasa los límites normales del ejercicio de un derecho; y para ser atendido requiere un tratamiento que obliga a paralizar la gestión de los sujetos obligados, impidiendo la atención justa y equitativa de su

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

trabajo y el servicio público encomendado, de acuerdo con indicadores objetivos, etc.

Por tanto, es esta reiteración, habitualidad e intensidad en la presentación de solicitudes de información la que impide apreciar la existencia de una finalidad legítima en sentido de la Ley de Transparencia.

CUARTO.- (...) Respecto a esta solicitud y a las similares anteriores resueltas en el mismo sentido, debe resaltarse que el interés público que pudiera existir en cada una de las solicitudes consideradas individual y aisladamente desaparece si se adopta una visión de conjunto, global, como ya se ha indicado, de modo que se considera desvirtuada la finalidad de la Ley, que consiste, básicamente, en conocer cómo se toman las decisiones, cómo actúan los poderes públicos o cómo se manejan los fondos públicos.

Si bien es cierto que en la Ley no se cuantifican el número de solicitudes a partir de las cuales se puede entrar en la situación de "uso abusivo" del derecho, también lo es que esta causa de inadmisión está legalmente recogida tanto en la Ley de Transparencia como en otras normas como el propio Código Civil, y en diversa jurisprudencia, por lo que precisamente desde este Departamento se ha aplicado este concepto con este amparo legal y jurisprudencial, de manera motivada y ajustada a la situación analizada.

En concreto, la reclamación se fundamenta escuetamente en las siguientes afirmaciones: i) su anterior petición fue el 7 de mayo de 2025, es decir, han pasado 111 días entre fechas; y ii) hay un afán de opacidad por parte de este Ministerio; alegaciones que se pasan a rebatir.

I. Respecto al intervalo temporal en la presentación de solicitudes

En el año 2024 en que se tramitaron por el MAPA 278 solicitudes, 55 correspondieron a [nombre y apellidos del reclamante]*, lo que representa el 20 por ciento.*

En el año 2025 ha presentado 4 solicitudes.

Como ya se ha indicado, no hay una determinación legal o jurisprudencial cuantitativa en cuanto al número de solicitudes presentadas, ni del intervalo temporal en que se hayan presentado, por la imposibilidad de determinar a priori una cuantificación a partir de la cual se entre en situación de abuso de derecho. Y ello es lógico, ya que, si se determinara apriorísticamente que se incurre en abuso

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

de derecho por presentar un número de solicitudes en un concreto plazo de días o meses, el interesado lo agotaría hasta el límite para liberarse de la inadmisión.

Por tanto, no puede el interesado seleccionar el periodo temporal que le resulte conveniente y beneficioso a sus intereses (en este caso, afirma que la anterior solicitud la presentó hace 111 días respecto a la actual), ya que se omiten deliberadamente las decenas de solicitudes presentadas en los años 2023, 2024 y 2025, a las que ya se ha hecho referencia, y que constituyen la base fáctica que ha de ser objeto de análisis, tanto en términos de valoración objetiva como subjetiva, a fin de determinar si concurren los elementos definitorios del concepto de "abuso de derecho".

II. En relación con el alegado "afán de opacidad"

Como ya se ha indicado, desde el MAPA se han resuelto en sentido estimatorio la mayoría de solicitudes presentadas por este interesado, hasta que se pasó a inadmitirlas, en aplicación de lo dispuesto en el Código Civil, la LTAIPBG, la jurisprudencia y las resoluciones sobre casos idénticos del CTBG.

Respecto al conjunto de solicitudes tramitadas por el MAPA, se aportan los siguientes datos:

En el año 2023: de 173 solicitudes presentadas, 92 son de "concesión", a lo que habría que añadir las resueltas como "concesión parcial" (24 casos).

En el año 2024: de las 278 solicitudes tramitadas, 151 fueron de concesión total, cifra a la que hay que añadir los casos de concesión parcial (43).

En el caso de (...), fueron resueltas como concesión total: 23, y como concesión parcial: 8.

Se aplicó la inadmisión por la letra e) del artículo 18.1 en estos casos, todos ellos de (...) : 97285, 97254, 97198, 96701, 96700, 96440 y 96390.

En lo que llevamos del año 2025, se han tramitado 156 solicitudes, 70 han sido de concesión, a los que hay que añadir 31 casos de concesión parcial.

Por tanto, la aplicación de esta causa de inadmisión ha estado limitada a casos muy concretos y justificados.

Estos datos demuestran el nulo "afán de opacidad" de este Departamento en cuanto a la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública, y la inconsistencia de esta afirmación en que pretende fundamentarse la reclamación,

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

ya que la gran mayoría de las solicitudes de acceso tramitadas por el MAPA en los últimos tres años han sido de concesión, o bien total o parcial, tanto de (...) como de otros solicitantes, con lo que resulta, por el contrario, una clara voluntad de transparencia

(...)».

En documento adjunto a sus alegaciones el Ministerio facilita el siguiente resumen de las solicitudes del reclamante:

Num.	Exp.	F_Entrada	Tipo Resolución	Temática
1	83909	14/11/2023	01. Concesión	Censura redes sociales Ministerio
2	86447	03/02/2024	18. Inadmisión art. 13	Campaña del Gobierno por declaraciones de Ségolène Royal contra el tomate ecológico español
3	86629	07/02/2024	90. Finalización anticipada	Ayuda extraordinaria del Estado de casi 269 millones a los agricultores, por C.A.
4	86998	13/02/2024	04.1 Concesión parcial art. 18.1.a	Coste VII Ciclo Nacional de Cine y Mujeres Rurales y anteriores
5	87030	14/02/2024	01. Concesión	Gastos participación Feria internacional de productos ecológicos Biofach 2024 en Núremberg
6	87130	16/02/2024	01. Concesión	Gastos participación feria Supermarket Trade Show de Tokio 16 - 18 de febrero de 2024
7	87547	26/02/2024	01. Concesión	Gastos Feria alimentación y bebidas no alcohólicas Gulfood en Dubai 19 a 23 feb. 20
8	88127	10/03/2024	01. Concesión	Información sobre participación del Ministeri en la FERIA Aula de 2024
9	88156	10/03/2024	06.1 Inadmisión art. 18.1.a	Información sobre publicidad del Ministerio e 2023
10	88497	18/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Inversión publicitaria de Mercasa hizo en medios de comunicación en 2023
11	88568	19/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos Colonización y Transformación Agrar SA remanentes presupuesto 2023

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

12	88650	20/03/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos CETARSA remanentes tesorería presupuesto 2023
13	88987	28/03/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Bruselas Ministro entre 24-26 marzo 2024
14	89139	02/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gasto de remanente de tesorería de TRAGSA 2022 y 2023
15	89191	03/04/2024	01. Concesión	Observatorios públicos en el Ministerio.
16	89224	03/04/2024	01. Concesión	Gasto remanente tesorería de ENESA 2022-2023
17	89233	03/04/2024	01. Concesión	Coste de la elaboración del informe indicadores sector vacuno carne y descargas
18	89317	04/04/2024	01. Concesión	Gastos vivienda ministro desde ocupación
19	89338	04/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gasto remanente tesorería de Expasa 2022-2023
20	89467	08/04/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Gastos remanentes tesorería 2022-2023 Fondo Apoyo Diversificación Sector Pesquero y Acuícola
21	89536	09/04/2024	01. Concesión	Coste anual e información sobre los informes semanales de coyuntura
22	89586	10/04/2024	01. Concesión	Gastos remanentes tesorería 2022-2023 FEGA
23	89596	10/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a Genk, Bélgica entre el [redacted] y el 9 de abril de 2024
24	89836	16/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Información desglosada viaje del Ministro a Italia entre el 10 y el 13 de abril de 2024
25	89999	20/04/2024	01. Concesión	Información sobre suscripciones del Ministerio medios de comunicación en 2023
26	90160	24/04/2024	03.01. Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a Marruecos entre el 21 [redacted] 24 de abril de 2024

RCTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

27	90161	24/04/2024	01. Concesión	Coste detallado participación España en la XVI edición SIAM
28	90488	03/05/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Mercasa y gastos participación en feria Seafood Expo Global Barcelona 23-25 abril 2024
29	91047	20/05/2024	01. Concesión	Información feria internacional de supermercados APAS Show 2024 en Brasil
30	91436	03/06/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Información sobre la elaboración del análisis Sostenibilidad vs. Packaging
31	91604	07/06/2024	01. Concesión	Reiteración información SOL 88156 sobre publicidad del Ministerio en 2023
32	91983	17/06/2024	03.01 Concesión parcial art. 14.1.a	Detalle viaje Ministro a China y Leipzig
33	91986	17/06/2024	01. Concesión	Coste del informe La transformación digital del sector agroalimentario y descargas
34	93093	18/06/2024	01.01 Concesion art. 22.3	Detalle de asesores actuales o no, no funcionarios desde comienzo legislatura
35	93127	18/06/2024	04.4 Concesión parcial art. 18.1.d	Coste Informe de zoonosis 2022 y sus descargas
36	93570	27/06/2024	01. Concesión	Coste del Informe del desperdicio alimentario en España 2022 y sus descargas
37	93588	28/06/2024	01. Concesión	Coste informe Anual del Consumo Alimentari 2023 y sus descargas
38	93634	28/06/2024	01. Concesión	Coste desglosado banderas LGTBI colgada e la fachada del edificio
39	94326	22/07/2024	01. Concesión	Costes y descargas informe de Declaracione de entregas leche cruda en vacuno
40	94453	27/07/2024	03.01 Concesión parcial art. 14.1.a	Costes viaje Ministro Nueva York en junio

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

41	95064	20/08/2024	01. Concesión	Costes y descargas Informe Anual de Comercio Exterior 2023
42	95177	27/08/2024	01. Concesión	Aterrizajes y motivo en Republica Dominicana en 2024
43	95607	10/09/2024	01. Concesión	Información de la app “SiAR app”, descargas y coste
44	95865	19/09/2024	01. Concesión	Plan general de Medios del 2017 a 2022 por empresas beneficiarias finales
45	96390	04/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje del Ministro a Chipre
46	96440	07/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información detallada gastos de representación del Ministro desde que asumió el cargo
47	96700	14/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje Ministro a Inglaterra
48	96701	14/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle viaje Ministro a Brasil
49	97183	28/10/2024	90. Finalización anticipada	Gastos de representación presidentes de TRAGSA
50	97186	28/10/2024	90. Finalización anticipada	Gastos de representación presidentes de MERCASA
51	97198	28/10/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Detalle gastos viaje del Ministro a Bruselas e septiembre
52	97254	05/11/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información y gastos XV edición de los Premi de excelencia a la innovación para mujeres rurales
53	97258	05/11/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información y gastos XXXVI edición de los Premios de alimentos de España
54	99398	26/12/2024	06.5. Inadmisión art. 18.1.e	Información sobre cestas de Navidad compradas en 2024

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

55	99510	29/12/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Mercasa y costes elaboración "Alimentación en España 2024".
56	99464	27/12/2024	06.4 Inadmisión art. 18.1.d	Información sobre cestas de Navidad compradas en 2024 (Mercasa)
57	102338	12/03/2025	06.5 Inadmisión art. 18.1.e	Información sobre publicidad institucional 2024
58	103071	01/04/2025	06.5 Inadmisión Art.18.1.e	Información sobre relaciones con Marruecos desde 2018
59	104232	08/05/2025	06.5 Inadmisión Art.18.1.e	Información sobre campaña “Compra lo tuyo, defiende lo nuestro”
60	107360	08/09/2025	06.5 Inadmisión Art.18.1.e	Información sobre regularización de mercados

5. El 22 de septiembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relacionada con la organización común de mercados agrarios de la Unión Europea, en particular: (i) si se ha hecho uso del Reglamento europeo que regula estas cuestiones para la retirada de productos en los últimos diez años; (ii) los productos retirados; (iii) las fechas en que tuvo lugar; (iv) el detalle de las cantidades; (v) el lugar de almacenamiento, y (vi) su destino concluido el periodo de almacenamiento.

   El Ministerio requerido dictó resolución de inadmisión en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG (carácter abusivo de la solicitud). Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, reitera la causa alegada, ofreciendo una mayor explicación.

4. Centrado el objeto de debate en los términos indicados, procede recordar que, tal como este Consejo viene reiterando de forma continuada, el análisis de toda causa de inadmisión o límite que pretenda aplicarse al derecho de acceso a la información pública, ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del mismo, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*»

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

[SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En particular, y por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG —según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]*ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*»— el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia—que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en la reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592), en los siguientes términos:

> *«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»*

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

En este caso, el organismo indica en su resolución que el reclamante ha presentado 59 solicitudes desde el año 2023 hasta la fecha, por lo que considera aplicable *«al presente supuesto la fundamentación jurídica expuesta en las mencionadas resoluciones del CTBG, que se dan por reproducidas»*, en referencia a las resoluciones de este Consejo R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre (expediente núm. 903/2024) y R CTBG 779/2025, de 25 de junio (expediente núm. 623/2025).

En la reclamación el interesado subraya que la petición que precede a la solicitud objeto de la presente reclamación (11 de agosto de 2025) fue registrada con fecha 7 de mayo de 2025, *«es decir, han pasado 111 días entre fechas».*

En las alegaciones, el Ministerio incide nuevamente en el elevado volumen de solicitudes presentadas por el reclamante —y rectifica el dato contenido en la resolución al ascender a 60 peticiones— añadiendo un cuadro resumen de las mismas y sostiene que la actuación del reclamante *«causa un perjuicio cierto, concreto y demostrable en las distintas unidades de este Ministerio»* en atención a la amplia variedad de temas que cubren las solicitudes, a su grado de detalle, a su ejercicio continuado en el tiempo y a la implicación de sus distintos centros directivos. Y niega el pretendido *afán de opacidad* en la tramitación de solicitudes apuntado por el reclamante adjuntando al respecto los datos que evidencian que la mayoría de las peticiones registradas en los últimos tres años resolvieron la concesión total y parcial, limitándose las inadmisiones por aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.e) LTAIBG a un número reducido de solicitudes (7).

5. Tomando en consideración las alegaciones efectuadas por el organismo reclamado, se constata, en primer lugar, que se cumple con la carga formal de justificar de forma expresa y detallada —como exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo— la concurrencia de la causa de inadmisión que se invoca, siendo necesario analizar los motivos aducidos por el órgano competente para verificar si concurre el carácter abusivo del ejercicio del derecho y, por otro lado, si dicho carácter abusivo, además, supone una desviación de la finalidad de la ley.

   Debe recordarse, en este sentido, que este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que el criterio cuantitativo no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. No obstante, si bien la reiteración en el ejercicio del derecho no constituye un elemento determinante de ese carácter abusivo, *sí* es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto,

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. Esto es, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

Es precisamente esa doble perspectiva la que tuvo en cuenta este Consejo en la resolución R CTBG 1129/2024, de 14 de octubre, que invoca el Ministerio requerido, al considerar que se había justificado adecuadamente la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG a una solicitud en la que se pretendía el acceso al coste de un programa y de una web gestionadas por el CSIC con el razonamiento de que, si bien atendida en su individualidad la solicitud no era abusiva y tenía pleno encaje en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG, desde una perspectiva global (o en conjunto) se apreciaba una intensidad en el ejercicio del derecho susceptible de causar la parálisis en la gestión y actuación diaria del órgano; lo que, en efecto, se aleja de las finalidades que persigue la LTAIBG. Se recogía en aquel caso un listado de las solicitudes presentadas por el reclamante ante el CSIC en el periodo comprendido entre los meses de enero y abril de 2024, referidas a temas muy diversos y con un grado de detalle elevado en algunos casos, y se concluía que, en efecto, se había producido un ejercicio extralimitado del derecho que no respondía a las pautas habituales con arreglo al criterio del ciudadano medio —y, en definitiva, a criterios de razonabilidad—; y que comportaba la paralización de la gestión ordinaria de sus asuntos por el CSIC.

La mencionada doctrina fue complementada por este Consejo en ulteriores resoluciones, que no ha tomado en consideración el MAPA, como las R CTBG 1292/2024, de 12 de noviembre y R CTBG 262/2025, de 6 de marzo. En ambas se advertía de la imposibilidad de extrapolar el carácter abusivo en el ejercicio del derecho en un determinado periodo a ejercicios futuros del mismo reclamante, incluso cuando ese ejercicio abusivo hubiera sido avalado por este Consejo. Así, en la R CTBG 1292/2024, se señalaba lo siguiente:

> *«(...) En segundo lugar, no existen otros elementos que permitan analizar esta solicitud más allá de su individualidad, desde una perspectiva global que indique la extralimitación en el ejercicio derecho —por ejercicio habitual, reiterado e intenso del mismo—. En efecto, en este caso, el listado de solicitudes de acceso a la información anteriores que trae a colación el CSIC para justificar esa frecuencia e intensidad en el ejercicio del derecho y aplicar, desde esa visión conjunta, la causa*

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG no resulta trasladable a este caso porque ese conjunto ya fue tenido en cuenta en el asunto que dio lugar a la citada R CTBG 1129/2024.

Se trata, además, de una pluralidad de solicitudes presentadas desde el mes de enero hasta la fecha de la presentación de la solicitud que fue considerada abusiva (marzo), extendiéndose (según se indicaba en alegaciones) hasta el 11 de abril posterior. Esa amalgama de procedimientos ya fue, por tanto, tomada en consideración por el CSIC y por este Consejo y difícilmente puede tenerse en cuenta ahora para fundamentar la inadmisión de una solicitud que ha sido presentada en fecha 31 de mayo de 2024 (un mes y medio después de la última que consigna el CSIC) sin aportar nuevos elementos que dibujen y sustenten ese pretendido contexto de ejercicio habitual y reiterado del derecho. »

Y, en la R CTBG 262/2025 se recordaba (respecto de la también invocada entonces, R CTBG 1129/2024) que «[e]*l hecho de que en aquella ocasión se considerase justificada la aplicación de la causa de inadmisión invocada, no supone que tal conclusión pueda trasladarse mimética y automáticamente a posteriores solicitudes de acceso a la información de la misma persona*», y se ponía de manifiesto lo siguiente:

«A una conclusión similar a la de la R CTBG 1292/2024 ha de llegarse en este caso pues, por una parte, para el cómputo del tiempo en el que se han presentado las solicitudes de acceso, el CSIC toma como referencia el periodo de un año (y no el de cuatro meses) y, por otro lado, al ampliar ese plazo temporal, está incluyendo en ese cómputo las solicitudes realizadas entre los meses de enero y abril de 2024 que ya fueron tomadas en consideración en la citada resolución R CTBG 1129/2024 y que, en consecuencia, no pueden resultar ahora determinantes de la intensidad y frecuencia del ejercicio del derecho.

De hecho, la tabla de solicitudes y fechas que aporta el CSIC evidencia que el grueso de las peticiones de acceso al organismo se produjo en los meses de enero a abril de 2024 —periodo que, se insiste, ya ha sido tenido en cuenta como contexto delimitador en una previa resolución—, constando únicamente, con posterioridad, una solicitud de acceso en mayo de 2024 y tres en junio de 2024, aparte de la solicitud de la que trae causa esta reclamación (de septiembre de 2024) por lo que, ni siquiera desde una perspectiva cuantitativa podría considerarse abusiva.»

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

El criterio que se puso de relieve en ambas resoluciones resulta de plena aplicación a este caso pues, a pesar de que el Ministerio alude a la existencia de un elevado número de solicitudes de acceso dirigidas a sus distintos órganos directivos y referidas a temas muy diversos, de forma continuada e intensa, ese ejercicio intensivo se ubica desde el mes de noviembre de 2023 hasta octubre de 2024, reconociendo el Ministerio expresamente que en el año 2025 constan únicamente cuatro solicitudes del reclamante (remarcando este en su reclamación que han transcurrido más de 110 días desde la última presentada), lo que evidencia un ejercicio del derecho mucho menos habitual e intenso que en años anteriores.

En resumen, con independencia de que el ejercicio del derecho en el pasado por parte del reclamante pudiera reunir las condiciones establecidas en la doctrina de este Consejo para ser declarado abusivo, tal conclusión no puede proyectarse sobre ejercicios futuros, que deben ser valorados individualmente (aun teniendo en cuenta los ejercicios precedentes). Se constata en este caso que, frente a las actuaciones anteriores, en el año 2025 hay un ejercicio más moderado (5 solicitudes) que no puede considerarse que reúna los requisitos (cuantitativos y cualitativos) para ser calificado como abusivo, por lo que la inadmisión con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG resulta en este caso improcedente.

6. No obstante lo anterior, no puede desconocerse que, según consolidada doctrina de este Consejo, el derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 12 LTAIBG respecto de aquellos contenidos y documentos que *obren en poder* del sujeto obligado por haberlos elaborado y adquirido en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTAIBG), no ampara aquellas solicitudes en las que, en realidad, lo que se pretende es la obtención de informe *ad hoc* o a la carta sobre las diversas cuestiones que se plantean.

   Esto es, precisamente, lo que acontece en este caso pues como evidencia la simple lectura de la solicitud de acceso, lo que se pretende obtener es un análisis y estudio sobre la eventual aplicación del artículo 167 bis del Reglamento europeo sobre la organización común de mercados agrarios: si se ha utilizado o no para retirar productos alguna vez (durante un periodo de diez años) con identificación de fechas, productos, almacenaje de los productos, en su caso, retirados y destino final de los mismos tras el almacenaje. Dar respuesta a estas cuestiones requeriría de la creación (ex novo) de esa información para confeccionar un informe específico que excede del ámbito material del derecho de acceso a la información pública.

7. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

R CTBG
Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

[redacted]

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG Número: 2026-0018 Fecha: 13/01/2026

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta